



Commission de l'énergie de l'Ontario : Surveillance de l'électricité et protection des consommateurs

Audit de l'optimisation des ressources 2022

Pourquoi avons-nous effectué cet audit?

- Le rôle de la Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO) consiste à protéger les intérêts des consommateurs et à leur donner accès à des services d'électricité adéquats, fiables à des tarifs justes et raisonnables.
- Le réseau d'électricité coûte plus de 20 milliards de dollars par année aux Ontariens, y compris le coût de production et de livraison d'électricité aux consommateurs, ainsi que le coût de construction et d'entretien de l'infrastructure.

Pourquoi cet audit est-il important?

- Selon les données de Statistique Canada pour l'année 2019, nous estimons que la plupart des ménages ontariens dépensent annuellement entre 600 \$ et 1 700 \$ pour leur électricité. De 2017 à 2021, il y a eu en moyenne plus de 20 000 débranchements chaque année parce que des ménages n'étaient pas en mesure de payer leur facture d'électricité.
- La planification et la surveillance efficaces du secteur de l'électricité sont cruciales pour faire en sorte que les Ontariens ont accès à des services d'électricité abordables et fiables, car le secteur ontarien de l'électricité traverse une période de changement difficile.

Nos constatations

Tous les frais des factures d'électricité ne sont pas réglementés par la CEO.

- Bien que l'un de ses principaux objectifs consiste à protéger les intérêts des consommateurs relativement au prix de l'électricité, la CEO n'a pas de pouvoir de réglementation à l'égard de près de 34 % des frais figurant sur une facture résidentielle moyenne.
- La CEO fixe uniquement les tarifs de l'électricité produite par certaines installations de production détenues et exploitées par Ontario Power Generation. Les tarifs de l'électricité des autres installations de production sont principalement régis par des contrats d'approvisionnement en électricité, qui sont gérés par la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE) et sur lesquels la CEO n'a aucun pouvoir réglementaire.

RECOMMANDATION 1

Absence de surveillance indépendante de la planification énergétique à long terme

- L'Office de l'électricité de l'Ontario, qui a fusionné avec la SIERE en 2015, était tenu par la loi de préparer un plan énergétique sur 20 ans (le Plan pour le réseau d'électricité intégré ou PREI) que la CEO doit examiner et approuver.
- Toutefois, la CEO n'a pas examiné les PREI de 2007 et de 2011. En 2010, 2013 et 2017, le Ministère a publié des plans énergétiques à long terme (PELT) plutôt que des PREI. Aucun de ces plans n'a fait l'objet d'un examen par la CEO pour s'assurer qu'ils étaient prudents sur le plan financier.
- Le gouvernement n'a toujours pas fixé d'échéance particulière pour la publication du prochain PELT. Selon un règlement d'application de la *Loi de 1998 sur l'électricité*, le ministère de l'Énergie était tenu de publier le prochain PELT en février 2021. Mais le règlement en question a été révoqué le 1^{er} janvier 2021, et aucun nouveau PELT n'a encore été publié.

RECOMMANDATION 2

Manque de protection et de transparence pour les clients des fournisseurs de services de compteurs divisionnaires d'unité (FCDU)

- En Ontario, les immeubles à logements multiples peuvent obtenir des compteurs divisionnaires d'unité auprès de fournisseurs de ces services afin que chaque unité possède son propre compteur d'électricité, mais la CEO ne supervise pas les prix et les services de ces fournisseurs. Plus particulièrement :
 - Contrairement aux tarifs imposés par les sociétés de distribution locales (FDC), les tarifs des FCDU ne sont pas assujettis au règlement de la CEO; les tarifs imposés aux occupants sont fixés dans le cadre de contrats avec le promoteur, le propriétaire de l'immeuble ou le conseil d'administration de la copropriété, et les modalités contractuelles peuvent varier.
 - Les occupants qui obtiennent des services de FCDU sont moins bien protégés contre les débranchements de l'approvisionnement que les clients des SDL. En 2017, la CEO a modifié les conditions de permis des SDL de manière à interdire le débranchement de l'approvisionnement en électricité des consommateurs résidentiels pendant les mois d'hiver. Les FCDU ne sont toutefois pas visés par cette interdiction. Environ 12 % des plaintes de consommateurs de FCDU reçues par la CEO entre 20162017 et 20212022 avaient trait à des débranchements effectués durant l'hiver.
 - La CEO ne fournit pas suffisamment de renseignements pour informer les clients du secteur de l'électricité au sujet des FCDU, malgré les préoccupations des clients au sujet du manque de transparence concernant les frais de ces fournisseurs.

RECOMMANDATION 3, 4 ET 5

Programme de protection contre les frais de distribution (PPFD) assorti d'un plafond de frais de distribution dépassé

- Le PPF est un programme de subventions qui plafonne les frais de distribution de base mensuels pour les clients résidentiels des huit SDL admissibles dont les frais de distribution étaient les plus élevés au lancement du programme en 2017.
 - Toutefois, en 2022, ces huit SDL n'ont plus les frais de distribution les plus élevés. Certaines SDL dont les frais de distribution sont supérieurs au plafond demeurent inadmissibles, tandis qu'une SDL demeure admissible même si ses frais sont inférieurs au plafond.
 - Les clients résidentiels de certaines SDL dont les frais sont supérieurs au plafond pourraient payer moins cher si la liste des SDL était mise à jour.

RECOMMANDATION 6

Aucune évaluation adéquate de l'utilisation et de l'efficacité des programmes d'aide aux impayés d'énergie et de subventions d'urgence

- Le gouvernement provincial a mis en place un certain nombre de programmes de subventions pour aider les clients qui ont de la difficulté à payer leurs factures d'électricité, par exemple le Programme d'aide aux impayés d'énergie (Programme AIE), le Programme ontarien d'aide relative aux frais d'électricité (POAFE) et le Programme d'aide aux impayés d'énergie en raison de la COVID19 (Programme AIEC), ce dernier étant d'une durée limitée.
 - Toutefois, aucune mesure ni cible de rendement n'a été établie pour déterminer si ces programmes ciblent et aident ceux qui en ont le plus besoin.
- Le financement du Programme AIE pour chaque SDL n'est pas examiné et ajusté en fonction des besoins. Par conséquent, si certaines SDL disposent de fonds du Programme AIE à la fin de l'exercice, d'autres ont épuisé leurs fonds et ne peuvent plus aider leurs clients. Par exemple :
 - En 2019, deux SDL avaient épuisé leurs fonds dès février (seulement deux mois après le début de l'année civile), et environ 25 % avaient épuisé ces fonds à la fin de juin.

RECOMMANDATION 7 ET 8

Coût réglementaire associé aux demandes de détermination de tarif importantes disproportionnellement élevé pour les très petites SDL

- Le processus d'établissement des tarifs de la CEO impose des coûts disproportionnellement plus élevés aux très petites SDL qui comptent moins de 5 000 clients.
- Il ressort de notre examen des 20 demandes de détermination de tarif importantes déposées de 2019 à 2021 que les coûts d'évaluation des demandes de très petites SDL équivalaient à 25 % du montant estimatif des économies dont profitent les consommateurs sur une période de cinq ans par suite de la décision rendue (c.à.d. le montant de la hausse tarifaire demandée par les SDL qui a été refusée par la CEO). Ce montant était beaucoup plus élevé que dans le cas des grandes SDL, pour lesquelles le coût en question ne représentait que 1 % à 2 % des économies estimatives.

RECOMMANDATION 9

Examen en retard des facteurs déterminant le rendement autorisé des entreprises

- La CEO établit des tarifs pour permettre aux entités réglementées de recouvrer les coûts qu'ils ont engagés de manière prudente et d'obtenir un rendement équitable – mais non excessif – du capital investi. La CEO a mis de l'avant deux facteurs clés aux fins de déterminer le rendement autorisé : la structure du capital présumée (c'est-à-dire le ratio d'endettement) et le taux de rendement des capitaux propres.
- Le dernier examen exhaustif par la CEO des deux facteurs qui lui ont permis de déterminer le rendement autorisé remonte à 2006 et à 2009 respectivement.

RECOMMANDATION 10

Surveillance insuffisante du rendement des SDL après approbation des fusions

- La CEO n'a pas de processus normalisé pour surveiller les activités après la fusion de SDL afin de confirmer que ces activités progressent comme prévu pour générer des avantages à long terme pour les clients et le secteur de la distribution d'électricité.
- Nous avons relevé des cas reliés à des acquisitions d'Hydro One qui n'ont pas généré la valeur escomptée (c'est-à-dire la baisse des prix de l'électricité) pour les clients des SDL acquises.
- Une fois qu'une opération de fusion est conclue, les résultats déterminés d'après les paramètres de mesure du rendement des SDL acquises ou fusionnées sont combinés et déclarés au niveau de l'entité consolidée au lieu de faire l'objet d'un suivi distinct au moyen de fiches de pointage individuelles. Cela limite la transparence pour les clients et pour l'organisme de réglementation.

RECOMMANDATION 11

Améliorations nécessaires à la surveillance de la transparence et du rendement du programme de conformité de la CEO

- Sur son site Web, la CEO fournit des renseignements sur ses rôles et responsabilités, les fournisseurs de services d'électricité et les clients, ainsi que sur le processus de règlement des plaintes.
- Toutefois, ces renseignements sont fragmentés et vagues comparativement à ceux d'organismes de réglementation d'autres administrations, de la Colombie-Britannique et du Manitoba par exemple.
- Notre examen des demandes de renseignements des clients a révélé que certains clients ont appelé par erreur la CEO lorsqu'ils voulaient appeler leurs fournisseurs de services d'électricité.
- La CEO n'a pas mis à jour les cibles des paramètres du service à la clientèle pour ses processus de traitement des plaintes et des demandes de renseignements, ou établi de paramètres pour mesurer le rendement de sa fonction de conformité et d'application de la loi.
- La durée du cycle des examens et des inspections de conformité ne fait pas l'objet d'un suivi et d'une évaluation par rapport à des cibles données pour mesurer l'efficacité de ces activités.

RECOMMANDATION 12

Conclusions

- La capacité de la CEO à protéger les intérêts des consommateurs (c'est-à-dire l'accès à des services d'électricité adéquats, fiables et de qualité, en contrepartie de tarifs justes et raisonnables) est limitée relativement à certains aspects. Par exemple :
 - La CEO ne dispose pas du pouvoir d'examiner et de régler près de 34 % des frais figurant sur une facture résidentielle moyenne.
 - La CEO n'a pas le pouvoir de surveiller le processus de planification énergétique à long terme de la province.
 - La CEO ne réglemente pas les frais que les FCDU facturent à leurs clients; ces derniers représentent à l'heure actuelle 7 % des consommateurs d'électricité de l'Ontario, et leur proportion va en augmentant.
- La CEO n'est pas dotée de processus qui lui permettraient de mieux atteindre son objectif consistant à maintenir la viabilité financière, l'efficacité économique et la rentabilité du secteur de l'électricité. Par exemple :
 - La CEO n'a pas examiné régulièrement la politique qu'elle utilise pour déterminer le rendement approprié des entités à tarifs réglementés. L'un des principaux éléments de la politique – la structure du capital présumée – n'a pas été revu ni mis à jour depuis plus de 15 ans. Un examen régulier de cette politique permettra de s'assurer que les entités obtiennent des rendements équitables, mais non excessifs.
 - La CEO n'a pas de processus normalisé pour exercer une surveillance active des SDL à la suite de fusions et pour s'assurer que leurs activités progressent comme prévu en vue de réaliser les gains d'efficacité escomptés à long terme.

Consultez le site www.auditor.on.ca pour lire le rapport.